

Regierungsratsbeschluss

vom 24. Oktober 2022

Nr. 2022/1586

KR.Nr. A 0118/2022 (BJD)

Auftrag fraktionsübergreifend: Bundesrechtswidrige Zuständigkeitsordnung im Planungs- und Baugesetz korrigieren Stellungnahme des Regierungsrates

1. Auftragstext

Das kantonale Planungs- und Baugesetz ist den Bundesvorgaben anzupassen, sodass auch im Kanton Solothurn - wie vom Bundesgericht gefordert - die Gemeindeversammlungen Planungsbehörde sind.

2. Begründung (Vorstosstext)

Der Kanton Solothurn ist neben dem Kanton Freiburg der einzige von 26 Schweizer Kantonen, in welchem die Raumordnung allein in die Kompetenz des Gemeinderats fällt (§ 9 Abs. 2 Planungs- und Baugesetz). Einzige Ausnahme ist das nicht grundeigentümergebundene Leitbild, über das ca. alle 20 Jahre an der Gemeindeversammlung abgestimmt werden kann. Dieses ist jedoch mehr symbolisch als rechtsetzend (vgl. Formulierung § 9 Abs. 3 Planungs- und Baugesetz). Es ist so aktuell den Stimmberechtigten auf keine erdenkliche Art und Weise möglich, einen Grundsatzentscheid in raumplanerischen Belangen an der Urne zu verlangen. Diese Regelung ist völlig aus der Zeit gefallen.

Das Solothurner Recht widerspricht in dieser Sache eindeutig dem übergeordneten Recht, namentlich dem in der Bundesverfassung verankerten Legalitätsprinzip. Gemäss diesem müssen alle grundlegenden und wichtigen rechtlichen Normen von der Legislative beschlossen werden. Dazu gehören namentlich alle Grundrechtseinschränkungen etwa in Bezug auf die Garantie des Eigentums. Allgemein-abstrakte Planungsnormen gehören ebenfalls dazu. Diese müssten zwingend von der Legislative beschlossen werden, also in der ordentlichen Gemeindeorganisation von der Gemeindeversammlung. Nach dem Planungs- und Baugesetz Solothurn (PBG SO) ist aber der Gemeinderat Planungsbehörde und beschliesst deshalb diese Normen. Das ist unzulässig, wie das Bundesgericht schon verklausuliert hat verlauten lassen (1C_147/2019 Lommiswil Grossmatt: «Die [nachvollziehbaren] Einwände der Beschwerdeführer gegen die Bundesrechtskonformität der Zuständigkeitsordnung des Kantons Solothurn für die Festsetzung der Zonenordnung hätten sie zum Zeitpunkt von deren Erlass vorbringen können und müssen.»).

3. Stellungnahme des Regierungsrates

Am 13. November 2019 reichte Kantonsrat Simon Gomm (Junge SP, Olten) den Auftrag «Die Legislative beschliesst die Ortsplanung» ein. Sowohl der Auftragstext wie auch die Begründung des Auftrags lauteten praktisch gleich wie der vorliegend zu beantwortende Vorstoss. Die Rechts- und Sachlage haben sich seither nicht verändert, zumal das im Vorstosstext zitierte bundesgerichtliche Urteil bereits damals bekannt war. Mittlerweile hat sich immerhin das Verwaltungsgericht des Kantons Solothurn im Urteil VWBES.2021.234 vom 2. Mai 2022 zur Zuständigkeitsordnung beim Erlass von Gestaltungsplänen dahingehend geäussert, dass das Bundesrecht

nur - aber immerhin - verlangt, die Bevölkerung an der Planung in geeigneter Weise mitwirken zu lassen. Es hat dabei die Solothurnische Gesetzgebung nicht in Frage gestellt.

In Beantwortung des vorstehend zitierten Vorstosses (vgl. RRB Nr. 2020/386 vom 10. März 2020) hat sich der Regierungsrat zur Prüfung verpflichtet, das räumliche Leitbild zu einem behördenverbindlichen Planungsinstrument weiter- resp. zurückzuentwickeln. Der entsprechend angepasste Wortlaut wurde vom Kantonsrat im März 2021 grossmehrheitlich mit wenigen Gegenstimmen angenommen und für erheblich erklärt (vgl. Protokoll II. Session 2021, 3. Sitzung, S. 166). Dem Anhang zum Geschäftsbericht 2021 (Bearbeitungsstand der parlamentarischen Vorstösse) lässt sich entnehmen, dass der Regierungsrat insbesondere den Zeitpunkt der entsprechenden Anpassung der gesetzlichen Grundlagen prüft, um die zahlreichen Gemeinden, welche sich gegenwärtig im Prozess der Ortsplanungsrevision befinden, in ihren Verfahren nicht zu hemmen.

Inhaltlich kann vollumfänglich auf die Beantwortung des Vorstosses «Die Legislative beschliesst die Ortsplanung» verwiesen werden (vgl. RRB Nr. 2020/386 vom 10. März 2020). Es wäre falsch, davon auszugehen, die Regelung im solothurnischen Recht widerspreche «eindeutig» übergeordnetem Recht. Richtig ist, dass die Frage nach der rechtlichen Zulässigkeit der Zuständigkeitsordnung - soweit sie die Ortsplanung betrifft - noch nicht höchstrichterlich geklärt ist. Die Qualifikation der Nutzungsplanung als Rechtsfigur zwischen Verfügung und Erlass führt zu dieser (durchaus umstrittenen) Frage. Wäre die Nutzungsplanung eindeutig als Verfügung zu qualifizieren, so wäre die Exekutive ohne Weiteres zuständig. Bei der Qualifikation als Erlass (sprich als Gesetz) wäre - je nach Auswirkung des entsprechenden Erlasses - ein Beschluss durch die Legislative von Nöten. Geklärt ist bisher, dass in verfahrensrechtlicher Hinsicht Nutzungsplanungen wie Verfügungen behandelt werden (vgl. BGE 145 II 83 E. 5.1). Ebenfalls geklärt ist, dass Sondernutzungspläne (sprich im solothurnischen Recht insbesondere Gestaltungspläne) von der Exekutive erlassen werden dürfen (vgl. BGE 117 Ia 352 E. 5.d). Vor dem Hintergrund der vorgesehenen Stärkung der demokratischen Volksrechte durch die Wiedereinführung des behördenverbindlichen Leitbilds sowie aufgrund des Umstands, dass sich die Kompetenzordnung im Kanton Solothurn - entgegen der Ansicht im Vorstosstext - keineswegs als «eindeutig» bundesrechtswidrig erweist, besteht aktuell kein weiterer Handlungsbedarf.

4. Antrag des Regierungsrates

Nichterheblicherklärung.



Andreas Eng
Staatsschreiber

Vorberatende Kommission

Umwelt-, Bau- und Wirtschaftskommission

Verteiler

Bau- und Justizdepartement

Bau- und Justizdepartement (br)

Bau- und Justizdepartement/Rechtsdienst (vs)

Amt für Raumplanung

Amt für Umwelt

Volkswirtschaftsdepartement

Aktuariat UMBAWIKO

Parlamentdienste

Traktandenliste Kantonsrat